FRC 5757

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 15596

RAPPORT

FAIT

PAR CAILLEMER (de la Manche),

Sur une résolution du 11 fructidor, portant interprétation du n°. 5 de l'article XXIX de la loi du premier brumaire an 7, qui dispense de la patente les officiers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux ou au service des pauvres.

Séance du 24 vendémiaire an 8.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

LA résolution prise par le Conseil des Cinq-Cents, le 11 fructidor, que vous avez renvoyée à l'examen d'une commission composée des représentans du peuple Bosquillon, Corbinais et moi, est ainsi conçue :

THE NEWBERRY LIBRARY

« Considérant qu'il est instant de faire cesser les » doutes qui peuvent se présenter dans l'exécution des » lois,

» Déclare qu'il y a urgence.

» Le Conseil, après avoir déclaré l'urgence, prend » la résolution suivante :

» Le nº. 5 de l'article XXIX de la loi du premier » brumaire an 7 sur les patentes est applicable sans » distinction à tous les officiers de santé attachés aux » armées, aux hôpitaux ou au service des pauvres, » par nomination du Directoire exécutif ou des au- » torités constituées. »

Cette résolution, représentans du peuple, a été provoquée par un message du Directoire exécutif, du 18 messidor, par lequel il a demandé si l'article XXIX de la loi du premier brumaire an 7, qui dispense de la patente les officiers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux ou au service des pauvres, par nomination du gouvernement ou des autorités constituées, est applicable à ceux d'entre eux qui, indépendamment de ces fonctions, exercent leur art chez des particuliers.

La question s'est élevée entre le ministre des finances et les médecins du grand hospice d'humanité de Paris.

Le ministre, argumentant de l'article XIX de la loi du 6 fructidor an 4, relative au droit de patente pour l'an 5, a dit que cet article dispense bien de la patente les fonctionnaires publics et employés salariés par la nation, mais qu'il ne les en dispense qu'autant qu'ils n'exercent un commerce, une profession ou une industrie dans le cas de la patente : or, a-t-il ajouté, les officiers de santé attachés aux armées ou aux hos-

pices ne doivent pas payer la patente à raison de ce service et du salaire qu'ils en retirent; mais, s'ils exercent leur art ailleurs, ils doivent payer la patente comme les autres fonctionnaires et employés salariés se livrant à des spéculations commerciales ou industrielles sujettes à la patente.

Les médecins du grand hospice d'humanité de Paris ont répondu qu'il ne falloit point recourir à la loi du 6 fructidor an 4, qui a réglé le droit de patente pour l'an 5, ni à celle du 7 brumaire an 6, qui l'a réglé pour l'an 6, parce qu'il s'agit du droit de patente de l'an 7, pour lequel il y a une loi particulière sous la date du premier brumaire an 7.

Ils ont dit que cette loi du premier brumaire an 7, qui seule règle le droit de patente pour la même année, dispense formellement de ce droit les officiers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux, ou au service des pauvres, par nomination du gouvernement ou des autorités constituées; qu'elle ne porte pas que ceux-là seuls seront dispensés qui, après avoir donné à ce service tout le temps requis, seront appelés ailleurs à donner des secours à l'humanité souffrante; qu'elle n'a point établi cette restriction; qu'elle s'est exprimée généralement, sans distinction, et qu'il est de règle que là où la loi ne distingue pas, ceux qui sont chargés de son exécution ne doivent pas distinguer.

Le ministre a persisté dans son opinion; le Directoire, auquel la question a été soumise, y a trouvé du doute : il a cru devoir en référer au Corps législatif. C'est l'objet du message qu'il a adressé au Conseil des Cinq-Cents le 18 messidor dernier.

Le rapporteur de la commission nommée sur ce message au Conseil des Cinq-Cents s'est attaché à prouver

que la prétention du ministre n'étoit pas fondée ; que la loi étoit claire et précise, et qu'elle exemptoit de la patente, sans distinction, les officiers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux ou au service des pauvres, par nomination du gouvernement ou des autorités constituées. Ne devoit-il pas en conséquencce se borner à proposer au Conseil de passer à l'ordre du jour, au lieu de lui proposer un projet de résolution conçu exactement dans les mêmes termes que le n°. 5 de l'article XXIX de la loi du premier brumaire an 7 ?

Avant d'aborder cette question, votre commission, persuadée que, quelque clair et précis que soit le texte d'une loi, dès-lors que l'autorité exécutive y trouve quelque doute, il est toujours instant de le faire cesser, vous propose d'approuver la déclaration d'urgence qui précède la résolution.

Représentans du peuple, si, d'un côté, cette résolution porte le sceau de la justice, et consacre de nouveau le principe qui dicta l'exception de la loi du premier brumaire ; de l'autre, elle introduit et légitime un abus bien préjudiciable à l'ordre social.

Son objet est respectable, j'en conviens. Maintenir une portion de la récompense, je dirai même de la distinction qui appartient à l'homme qui se dévoue aux pénibles fonctions d'officier de santé, soit à l'armée, soit dans les hôpitaux, est un acte législatif bien louable, et auquel il n'est pas un de nous qui ne soit jaloux de participer. Mais s'il est inutile, et si son existence peut devenir essentiellement contraire à la stabilité de la législation et à la marche de lois, n'est-il pas de votre devoir, et la raison d'état ne vous commande-t-elle pas de le réprouver ?

La résolution du 11 fructidor est ou une confirma-

tion ou une interpétation de la loi du premier brumaire an 7.

Dans quel cas le Directoire exécutif peut-il invoquer la confirmation d'une loi, et dans quel cas le législateur doit-il la confirmer ? c'est sans doute uniquement lorsqu'elle a été ou suspendue ou abrogée. Or la loi du premier brumaire an 7 sur les patentes n'a pas cessé d'être en vigueur; nul décret n'en a modifié aucune disposition : le maintien est donc au moins inutile, s'il n'est pas contraire aux principes d'une sage législation.

Eh! s'il falloit confirmer, donner des lois de maintien de toutes celles qui existent et qui n'ont point souffert d'altération, ou bien si, sur la demande inconsidérée de l'autorité exécutive, il nous falloit approuver de nouveau telle ou telle disposition, parce que cette même disposition ne se trouveroit pas être celle de la volonté exécutive: que seroit notre législation ? où seroit la garantie sociale ? Certes l'on pourroit dire que le peuple français auroit des législateurs ; mais l'on ne pourroit pas assurer de même qu'il eût des lois, ou du moins des lois certaines.

Craignons, mes collègues, craignons cette tourmente législative : c'est une anarchie, c'est une véritable tyrannie. Oui, sans la stabilité des lois, point d'ordre fixe, par conséquent point de garantie, point de bonheur public.

Considérera-t-on la résolution comme une interprétation de la loi du premier brumaire an 7 ?

On ne doit, ce me semble, interpréter une loi que lorqu'elle est vague ou obscure, que lorsque son expression présente un sens opposé à son esprit. Or le n°. 5 de l'article XXIX de la loi du premier brumaire an 7 ne présente ni doute ni équivoque. Si j'avois

besoin de preuves pour vous en convaincre, je les puiserois dans le rapport même de la commission des Cinq-Cents, et vous allez en juger par quelques phrases de ce rapport.

« Quelques puissent être les raisonnemens que le » ministre a fondés sur la loi de l'an 4; quelque vé- » rité qu'il y ait à dire que les employés salariés par » la nation ne sont dispensés qu'à raison de leur em- » ploi; que cette dispense fait une partie de leur trai- » tement; qu'elle a pour cause ou pour correspectif » le travail qu'ils font pour la nation; que ce corres- » pectif n'existe point dans le travail ou l'industrie » qu'ils placent ailleurs, et que la cause cessant, l'effet » doit cesser aussi; il ne reste pas moins constant que » la loi du premier brumaire an 7 a dispensé les offi- » ciers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux, » au service des pauvres; qu'elle n'a point établi cette » rigoureuse inquisition de savoir s'ils n'accordent » point ailleurs leur ministère; qu'elle les a traités » loyalement, sans restriction; qu'elle n'a point voulu » priver le public de leurs bons offices, ni étouffer » tout sentiment de reconnoissance ou de générosité » de la part de celui qui en auroit obtenu de bons » effets, et je dirai donc avec les recourans, *que quand* » *la loi ne distingue pas, le magistrat ne doit pas distinguer* » *non plus.*

» Mais il y a plus, continue le rapporteur des Cinq- » Cents; je dirai que la distinction est absolument re- » poussée par la loi même.

» En effet, quand elle a voulu limiter les dispenses » qu'elle accordoit, elle l'a fait expressément. Ainsi, » les employés salariés par la nation sont dispensés » seulement en ce qui concerne l'exercice de leurs » fonctions; les laboureurs, seulement pour la vente

» de leurs récoltes ; les peintres, les graveurs, les » sculpteurs, seulement comme artistes et pour le pro- » duit de leur art. Mais cette limitation n'a point été » ajoutée à la dispense accordée aux officiers de santé : » la loi n'a pas dit : *Seulement en ce qui concerne l'exer-* » *cice de leurs fonctions auprès des armées, des hôpitaux* » *ou des pauvres* ». Donc, etc.

Vous n'êtes pas peu surpris sans doute, mes collègues, que le rapporteur du Conseil des Cinq-Cents, après avoir ainsi démontré que l'opinion du ministre des finances étoit la plus erronée, que la loi étoit trop claire pour que le Directoire ait pu y trouver le moindre doute, n'ait pas proposé simplement de passer à l'ordre du jour, et qu'il ait présenté le projet d'une nouvelle loi.

Quoi qu'il en soit, considérera-t-on, je le répète, la résolution comme une interprétation de la loi du premier brumaire an 7 ?

Dans ce cas, je demanderois que l'on voulût bien me faire appercevoir ce qui forme l'interprétation ; car, à mon avis, la loi interprétative est absolument la répétition de la loi interprétée, et dans les mêmes termes; ce n'est donc point une interprétation, mais bien une répétition et une redondance abusive.

Et la loi du premier brumaire an 7 est si claire, que si l'on eût hasardé une interprétation, on n'auroit pu que donner une preuve et faire une application de cette vérité logique : que définir un objet clair et distinct, c'est le rendre obscur et embarrasser l'imagination.

Ainsi, soit que l'on considère la résolution comme confirmation de l'exception portée dans l'art. XXIX de la loi du premier brumaire, soit qu'on la regarde comme son interprétation, elle doit être rejetée sous

le premier rapport comme abus législatif; sous le second, comme redondance, comme superfétation.

Certes, si sur une loi dont les dispositions sont claires et précises, dont l'exécution est possible, facile et conforme au bien public, il étoit permis de raisonner, de consulter le Corps législatif pour son action, la loi ne se trouveroit-elle pas paralysée par le fait même de la consultation; et ne verroit-on pas renaître une espèce de *veto*, qui ne peut, sans contradiction, sans inconséquence majeure, appartenir à l'autorité exécutive?

Je sais que le Directoire exécutif est loin de vouloir se l'arroger ce *veto*; je sais qu'il connoît les limites de ses devoirs, et qu'il aime à s'y renfermer: aussi je ne prétends pas lui faire d'imputation; je ne veux que faire appercevoir quelques-uns des inconvéniens qui résulteroient de notre complaisance à accueillir des consultations dénuées de motif.

Lorsque les lois sont claires et précises, c'est au Directoire, c'est aux ministres à les exécuter, et je dis qu'en masquant son arbitraire du bien public, qu'en feignant le besoin d'une consultation pour sa propre sécurité, un ministre ou telle autre autorité pourroit retarder l'action de la loi et préjudicier à l'intérêt public ou particulier.

Dans le cas dont il s'agit, quel que soit le motif de la décision du ministre des finances, sur laquelle le Directoire a basé son message du 18 messidor, elle n'en est ni moins contraire aux principes de générosité consacrés dans l'exception portée dans la loi du premier brumaire, ni moins opposée au devoir que lui impose son ministère. Sans doute, il n'a vu que la pénurie des finances, et l'esprit et l'expression de la loi n'ont point fixé son attention; ce principe sacré, qu'il

n'est permis à aucun pouvoir de distinguer où la loi n'a point distingué, est échappé de sa mémoire, et, sans le vouloir, il a dépassé les limites où la constitution l'a circonscrit.

L'espèce de chicane élevée aux médecins du grand hospice d'humanité de Paris ne doit son existence qu'à un faux apperçu, et de la loi, et des hommes qu'elle excepte. Il a fallu que le ministre confonde avec l'artisan, avec le spéculateur, l'homme d'étude qui s'est dévoué au soulagement de l'humanité souffrante, aux pénibles fonctions d'officier de santé aux armées, ou dans les hospices; et cependant la loi en a fait une distinction formelle : on a considéré que ce seroit s'exposer à priver, pour un médiocre revenu fiscal, les citoyens des soins précieux de ces premiers hommes de l'art, en les circonscrivant dans leurs hospices, ou en les forçant à prendre une patente pour exercer au-dehors. La loi donc a été prévoyante; elle a voulu, avec raison, que les médecins désignés dans son exception jouissent absolument de son bénéfice.

Par des dispositions particulières, les autres fonctionnaires publics salariés par l'état sont exemptés; mais avec restriction : et pour que l'on ne pût confondre avec eux les officiers de santé attachés aux armées, aux hôpitaux ou au service des pauvres, on a fait le numéro 5 de l'article XXIX, qui les exempte absolument et sans restriction.

D'après ces réflexions, mes collègues, vous êtes sans doute convaincus que l'on n'a eu aucune raison de douter.

Au reste, votre commission a pensé que le Conseil des Cinq-Cents pouvoit lever le doute, et faire jouir du bénéfice de l'exemption portée par la loi les citoyens

81

y désignés ; en passant sur le message à l'ordre du jour, motivé sur le langage clair et précis de la loi du premier brumaire an 7, au lieu de surcharger notre législation, qui n'est que trop compliquée, d'une loi absolument inutile ; elle me charge en conséquence de vous proposer le rejet de la résolution.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Vendémiaire an 8.